Bedeutung und Berichtigung von Fehlern im Gesetzgebungsverfahren

Auszug

aus einer Schrift zur Erlangung
der juristischen Doktorwürde bei der rechts- und staatswissen-
schaftlichen Fakultät der Schlesischen Friedrich-Wilhelms-
Universität zu Breslau

vorgelegt von

Günther Stecher

in Breslau

Gedruckt mit Genehmigung der rechts- und staats-
wissenschaftlichen Fakultät der Universität Breslau

Berichterstatter:
Geh. Regierungsrat Prof. Dr. Helfritz

Breslau 1925

Die angestellten Betrachtungen gehen von einer Definition des Gesetzesbegriffes aus, schildern den Gesetzentstehungsprozeß nach der alten und neuen Reichsverfassung, um des weiteren Wesen, Ursachen und Bedeutung der verschiedenen Fehler im Gesetzgebungsverfahren zu erörtern. Es folgt eine Schilderung des Berichtigungsverfahrens im allgemeinen und im einzelnen sowie eine Behandlung der viel umstrittenen Frage des richterlichen Prüfungsrechts. Schließlich wird der Einfluß von Fehlern im Gesetzgebungsverfahren auf den maßgebenden Zeitpunkt der Veröffentlichung und des Inkrafttretens von Gesetzen geschildert, dem sich eine kurze Schlußbetrachtung über Fehler bei der Entstehung und Herausgabe anderer behördlicher Willenskundgebungen jeglicher Art anschließt.

Der Sinn des Ausdruckes „Gesetz" enthält zunächst nichts anderes als einen allgemeinen Hinweis auf menschliche Satzungen, Regeln oder dergl., die Beachtung fordern und eine Bindung bewirken. Kundgebungen des höchsten Staats- und Volkswillens bilden als Ausfluß der „gesetzgebenden Gewalt" den materiellen Charakter jedes Gesetzes zu allen Zeiten.

Formell ist Gesetz jede staatliche Willensäußerung, die, auf positiven Rechtsregeln beruhend, in den vorgeschriebenen Formen zustandegekommen und der Menschheit gegenüber irgendwie in die Erscheinung getreten ist. Im konstitutionellen Staate, der als erster den Begriff ausbildete, versteht man unter Gesetz im formellen Sinne jede durch verfassungsmäßig geordnetes Zusammenwirken der dazu bestimmten Organe herbeigeführte staatliche Willenskundgebung. Ihr kommt die formelle Gesetzeskraft zu, die im Augenblick der Verkündigung ohne Rücksicht auf den Beginn der materiellen Gesetzeskraft eintritt. Man versteht darunter die Tatsache, daß von diesem Zeitpunkt an das Gesetz nur durch ein neues, nach den oben angeführten Grundsätzen der Verfassung z stande gekommenes formelles Gesetz aufgehoben, abgeändert oder zeitweilig seiner Wirkung entkleidet werden kann. [1])

Der Weg der Gesetzgebung im alten Reiche Bismarckscher Gründung zerfiel in eine Reihe von Stadien, deren erstes die Einbringung des Gesetzesvorschlags (Initiative) war, der bei den gesetzgebenden Körperschaften vorgelegt wurde. Ihm folgte die Feststellung des Gesetzesinhalts, die Erteilung des Gesetzesbefehls (Sanktion), die als Ausfertigung besonderen Formvorschriften unterworfen und ein kaiserliches Vorrecht war und schließlich die Verkündigung (Publikation im engeren Sinne), d. h. amtliche Bekanntgabe auf dem hierfür bestimmten Wege. Es handelte sich also um zwei deutlich getrennte Teile, deren erster materieller, während der zweite formeller Natur war. Die Grenze bildete die Sanktion, über die der Bundesrat zu beschließen hatte. Wichtig war und ist diese Trennung insofern, als die Zuständigkeit zur Teilnahme am materiellen Teil des Gesetzgebungsverfahrens die Befugnis bedeutet, bei der Bildung des im Gesetz seinen unmittelbaren Ausdruck findenden Staatswillens tätig zu sein, während die Berechtigung zur Mitwirkung am formellen Teil des Verfahrens, wie sie z. B. der Kaiser besaß und der Reichspräsident besitzt, ausschlaggebenden Einfluß auf die Gesetzgebung im allgemeinen nicht ermöglicht.

Nach der neuen R. V. unterscheidet man als Anfangsstadium des Gesetzgebungsverfahrens die unmittelbare bezw. mittelbare Ge-

[1]) Laband II S. 70.)

setzesinitiative, wie es Triepel nennt. Erstere steht nur der Reichsregierung bezw. den Mitgliedern des Reichstages (Art. 68 R. V.) zu, während der Reichsrat, der Reichswirtschaftsrat und ein Zehntel der stimmberechtigten Bürger nur eine „mittelbare“ Initiative haben, nach der sie von der Reichsregierung die Weitergabe eingebrachter Gesetzesentwürfe an den Reichstag verlangen können.[1]) Der Reichspräsident besitzt kein Initiativrecht. Gesetzgebender Faktor ist und bleibt ausschließlich der Reichstag, ihm allein stehen Feststellung des Gesetzesinhalts und Erteilung des Gesetzesbefehls zu, soweit nicht ausnahmsweise das Volk selbst, das durch die Verfassung gewissermassen zur Beaufsichtigung des Reichstages bestellt worden ist, mit Hilfe von Referendum und Initiative entscheidet. Die Sanktion, womit auch nach der neuen R. V. der materielle Teil des Gesetzgebungsvorganges beendet ist, tritt nicht in die Erscheinung.[2]) Ihr schließen sich Ausfertigung und Verkündigung in ähnlicher Weise wie in der alten R. V. an. Erstere war die gemäß Art. 17 R. V. erfolgende Erklärung des Gesetzgebungswillens des Reiches durch den Kaiser in Gestalt der Ausstellung und Unterzeichnung der Original-Gesetzesurkunde unter Gegenzeichnung des Reichskanzlers, die in formell unanfechtbarer und rechtswirksamer Weise das verfassungsmäßige Zustandekommen eines Reichsgesetzes und die Echtheit des Gesetzestextes „in authentischer Gestalt erkennbar“ machte.[3]) Die daneben vom Kaiser vorzunehmende Verkündung der Reichsgesetze geschah in der Weise, daß er den Verkündungs*befehl* erteilte [4]), der in praxi mit der Ausfertigung zusammenfiel und als selbstverständlich stillschweigend in ihr mit enthalten war.[5]) Die Verkündung selbst erfolgte durch das Reichsgesetzblatt und ist einzig und allein maßgebend. Alle anderen Bekanntmachungen in den verschiedensten Amtsblättern sind rechtlich durchaus irrevalent. Das R. G. Bl. hat obligatorischen Charakter, seine Verlautbarungen treten sofort mit dem Beginn des Tages der *Herausgabe* [6]) in die Oeffentlichkeit mit formeller Gesetzeskraft in Wirksamkeit, ohne daß die tatsächliche Möglichkeit der Kenntnisnahme eines Gesetzes gegeben zu sein braucht. Verfassungsmäßiges Organ für die Ausfertigung und Verkündigung von Reichsgesetzen nach erfolgter Prüfung der vorgeschriebenen Entstehung ist auch heute noch das Staatsoberhaupt.

Gesetzgebungs„fehler“, nicht — „versehen“ oder — „irrtümer“, da diese Ausdrücke eine dolose Handlungsweise nicht mit einschließen, sind alle Unregelmäßigkeiten und Mängel, die sich im Laufe des gesamten Gesetzentstehungsprozesses ergeben können. Man unterscheidet, entsprechend den verschiedenen Phasen dieses Prozesses, zwei chronologisch und sachlich scharf zu trennende Arten von Fehlern, nämlich Fehler des Gesetzgebers, d. h. solche, die bei den am materiellen Teil des Verfahrens (Feststellung des Gesetzesinhalts und Sanktion) mitwirkenden Organen vorkommen können und Fehler der Verwaltung, mangelhafte Verwaltungsakte, soweit gelegentlich des gesamten Publikationsstadiums (Ausfertigung und Verkündung) etwas nicht in der Weise geschieht, wie es sein soll. Als dritte Klasse, kann man noch die der rein äußerlich — formalen Fehler bei der Druck-

---

[1]) Art. 68; 69 Abs. 2; 73 Abs. 3; 165 Abs. 4.
[2]) Schoen, Handb. d. Politik, 3. Aufl.
[3]) Laband II u. a., S. 13 ff, S. 42 ff.
[4]) Laband II, S. 53; Meyer-Anschütz § 163,6.
[5]) Laband a. a. O.
[6]) so die Gerichtsmeinung, neuestens Entsch. d. R. G. i. Ziv. Bd. 91 S. 239.

legung angliedern. Bei der ersten Kategorie, den eigentlichen „Redaktionsfehlern", ist der springende Punkt die Erfüllung oder Nichterfüllung desjenigen Tatbestandes, an den die Verfassung die tatsächliche Existenz eines Gesetzes knüpft, nämlich die vollständige Korrektheit und Lückenlosigkeit des materiellen Teiles des Gesetzgebungsverfahrens. Anderer Art sind dagegen die im formellen Teil der Gesetzgebung, im Publikationsstadium, in die Erscheinung tretenden Fehler. Sie kommen bei der Ausfertigung und bei der körperlichen Herstellung des durch die Sanktion zur Existenz gelangten Staatswillens vor, sowie vor allem bei der Herausgabe der für das Inkrafttreten maßgebenden amtlichen Bekanntmachung Die dritte Gattung von Fehlern umfaßt die rein äußerlichen, mechanischen Versehen, Irrtümer, Mängel und dergl., die bei der Drucklegung entstehen und ohne weiteres von jedem beseitigt werden können, sobald sie klar ersichtlich sind.

Hinsichtlich der Bedeutung derart mit Fehler behafteter Gesetze ist zu beachten, daß sie trotz allem als Staatsakte nicht ohne weiteres als rechtsungültig ignoriert werden können.

Angesichts des Fehlens verfassungsmäßiger oder sonstiger gesetzlicher Vorschriften über die Beseitigung von Fehlern im Gesetzgebungsverfahren müssen allgemeine Grundsätze für die anzuwendenden Normen den Ausschlag geben. Im großen ganzen kann gesagt werden, daß der Zeitpunkt des Entstehens eines Fehlers maßgebend ist und derjenige, der in diesem Moment für den Werdegang des Gesetzes verantwortlich war, zur Berichtigung befugt und verpflichtet ist. Im materiellen Teil des Verfahrens wird dies die Legislative, im formellen die Exekutive sein. Nach außen hin geschieht die Richtigstellung von Fehlern jeglicher Art durch das Reichsgesetzblatt und zwar in der Regel am Schlusse des betr. Exemplars in Gestalt formloser Notizen ohne Unterschrift.

Das Prüfungsrecht des Richters muß in möglichst weitgehendem Umfange formell sowohl wie materiell zugestanden werden, solange es keinen obersten Gerichtshof für die Prüfung des verfassungsgemäß und sonst korrekt erfolgten Zustandekommens von Gesetzen in der deutschen Republik gibt, die als ein Staatswesen parlamentarisch-demokratischer Struktur jeden blinden Autoritätsglauben und alle sklavische Unterwürfigkeit gegenüber den Aeußerungen staatlicher Machthoheit a priori zu mißbilligen verpflichtet ist.

Für den Beginn der verbindlichen Kraft eines Gesetzes nach außen hin ist allein der Tag der Ausgabe von wesentlicher Bedeutung. Bei Fehlen oder falscher Angabe des Ausgabedatums ist das Gesetzblatt nicht als der für die Verbindlichkeit vorgeschriebene Formalakt anzusehen.

Anderen Willenskundgebungen staatl. Machthoheit gegenüber spielen Verfahrensfehler eine weitaus geringere Rolle. Größere Beachtung verdienen allein die Verordnungen und von diesen wieder die Rechtsverordnungen, die im allgemeinen materielle Gesetze darstellen. Als solche pflegen sie auch, sobald es sich um Fehler handelt, die untergelaufen sind, behandelt zu werden.

Die einzelnen Fehler im Gesetzgebungsverfahren sind dem Wesen und ihrer Bedeutung nach sowie bezügl der verschiedenen Möglichkeiten der Richtigstellung in der Literatur klar erkannt und dargestellt worden. Eine Uebereinstimmung der vielfach verschiedenen Ansichten wird aber kaum zu erreichen sein.